

В Объединенный диссертационный совет 99.2.091.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23

ОТЗЫВ

официального оппонента, доктора юридических наук, доцента, декана юридического факультета, заведующего кафедрой конституционного и административного права АНОО ВО Центросоюза Российской Федерации «Сибирский университет потребительской кооперации» Давыдова Константина Владимировича на диссертацию **Морозова Сергея Андреевича** на тему «Административные процедуры государственного контроля и надзора в сфере публичного управления», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) в объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 99.2.091.02, созданного на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Нижний Новгород, 2025. – 275 с.)

Выбранная С. А. Морозовым тема для подготовки диссертационного исследования является крайне актуальной, обусловленной проведенными в ходе административной реформы серьезными изменениями контрольно-надзорной деятельности, одним из первых и главных итогов которой является принятие и вступление в законную силу федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном

контроле в Российской Федерации», который коренным образом изменил подходы к нормативному правовому регулированию, организации, планированию, осуществлению, оформлению, закреплению результатов осуществляемых в рамках контрольно-надзорной деятельности административных процедур. Между тем, государственный контроль и административный надзор являются одним из наиболее часто используемых публичной администрацией методов управления, на что указывает как возрастающее год от года число проводимых проверок и иных контрольных (надзорных) мероприятий, так и увеличение числа форм государственного контроля (надзора), а также широта органов исполнительной власти и иных публичных учреждений, к полномочиям которых относится осуществление контроля (надзора). Важность научного анализа теоретических и практических вопросов реализации административных процедур государственного контроля и надзора в сфере публичного управления подчеркивается также огромным массивом правоприменительной практики, сложившейся в результате обжалования решений и действий контрольно-надзорных органов власти и должностных лиц, в том числе в связи с грубыми нарушениями последними правил проведения и требований к оформлению административных контрольно-надзорных процедур. Всё это подчеркивает актуальность и значимость для административно-правовой науки и практики административно-правового регулирования диссертации, подготовленной С. А. Морозовым в рамках исследования обозначенных вопросов.

Объект и предмет исследования выбраны и обозначены автором корректно; диссертационное исследование подготовлено с применением соответствующей им методологии, что позволило провести всестороннее и качественное исследование, успешно достичь сформулированные цели и поставленные задачи исследования.

Представленная к защите диссертация включает введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, библиографический список, а также приложения.

В первой главе диссертационного исследования автором рассмотрены основные теоретические вопросы административных процедур государственного контроля и надзора, сформулировано их определение и приведена классификация административных процедур данного вида.

В рамках главы вызывает интерес проведенный анализ сущности и значения административных процедур государственного контроля (надзора), а также выделение выполняемых ими функций (с. 50-51). Нельзя не отметить комплексное исследование присущих данным процедурам признаков и формулирование на их основе авторского определения административных процедур государственного контроля и надзора и введения в научный оборот понятия административной контрольно-надзорной процедуры (с. 55-59). Важным для науки административного права и процесса является изучение автором содержания и структуры административных контрольно-надзорных процедур и выделение их специфических черт, в том числе специфической для данных процедур стадии подготовки к проведению государственного контроля и надзора (с. 73-76), а также проведение классификации административных контрольно-надзорных процедур (с. 95).

Вторая глава диссертации посвящена вопросам нормативного правового регулирования установления, организации и оформления административных контрольно-надзорных процедур.

Автором анализируется широкий круг источников, регулирующих вопросы реализации административных контрольно-надзорных процедур на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и местном уровне. Следует согласиться с мнением соискателя о том, что в настоящее время сложилось некое двойственное регулирование административных процедур данного вида вследствие наличия сразу двух базовых федеральных законов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти в Российской Федерации, что влияет и на подзаконное нормотворчество и требует окончательной и последовательной замены административных регламентов на положения о видах контроля

(надзора) (с. 141-142). Представляет научный интерес проведенный анализ надлежащего оформления хода и результатов административных контрольно-надзорных процедур с выделением автором документарного, информационного и темпорального критериев (с. 165-166).

Практическим вопросам административных процедур государственного контроля и надзора, в том числе нарушениям порядка осуществления данных процедур, правовых последствий их ненадлежащего выполнения, посвящена третья глава диссертации.

К достоинству работы стоит отнести проведенный автором комплексный анализ дефектов административной контрольно-надзорной процедур, источников их возникновения, классификацию на ошибки и негрубые и грубые нарушения (с. 169-186). Отдельно стоит выделить предложения по предотвращению нарушений процедуры, как служебно-организационного, так и технологического характера (с. 187-192). Особое значение для практической деятельности и совершенствования правового регулирования имеет исследование соискателем новелл в порядке обжалования результатов административных контрольно-надзорных процедур, а также особенностей привлечения должностных лиц органов контроля (надзора) к административной ответственности (с. 212-213), а также заслуживают поддержки выдвинутые им предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования указанной сфере (Приложения 1-3, с. 268-275).

Таким образом является несомненным, что диссертационная работа С. А. Морозова обладает научной новизной, а также имеет теоретическую и практическую значимость. Научная новизна работы проявляется в том, что специальное научное исследование теоретических и практических вопросов административных процедур государственного контроля и надзора в сфере публичного управления проводится впервые, в том числе с учетом актуальных изменений нормативного правового регулирования. Научной новизной обладают сформулированные автором на страницах диссертации и

вынесенные на защиту основные положения и выводы, в том числе касательно сущности, роли и значения административных контрольно-надзорных процедур, их авторского определения и анализа их содержания, предложений по классификации данных процедур, предложения по дополнению, изменению и отмене некоторых законодательных и подзаконных актов, анализа практических вопросов контрольно-надзорных процедур.

Сформулированные выводы и выдвинутые автором предложения являются достоверными и обоснованными, что достигнуто применением соответствующих исследованию методов: общенаучных (формально-логический, исторический, структурно-функциональный, комплексный), частнонаучных (математический, лингвистический, статистический, метод моделирования), а также собственно юридических (сравнительно-правовой, формально-юридический методы, метод толкования права) (с. 10-11). Положительной стороной исследования является использование обширного эмпирического материала, в том числе о количестве проводимых контрольных (надзорных) мероприятий (с. 3, 142-143), числа обращений контролируемых лиц в рамках досудебного обжалования действий и решений контрольно-надзорных органов (с. 168), данных судебной статистики (с. 184-185). Автором также проанализирован широкий объем судебных постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, касающихся вопросов оформления и реализации административных контрольно-надзорных процедур (с. 237-244).

Кроме того, проведенное исследование также основано на обзоре работ российских дореволюционных, советских и современных ученых, посвященных вопросам государственного, полицейского, административного права, административного процесса, а также, в частности, вопросам контроля и надзора.

Теоретическая значимость диссертационного исследования С. А. Морозова заключается в том, что вышеперечисленные выводы, положения и предложения вносят серьезный вклад в развитие науки административного права и процесса, дают системное представление об административных контрольно-надзорных процедурах, могут быть использованы для проведения дальнейших исследований публичных административных процедур и контрольно-надзорной деятельности государства.

Практическая значимость исследования заключается в разработке положений по совершенствованию нормативного правового регулирования заявленных в диссертационном исследовании вопросов, коррекции практики осуществления контроля (надзора) органами исполнительной власти.

С учётом вышеперечисленного можно заключить, что диссертация С. А. Морозова является самостоятельным, структурно обоснованным и законченным исследованием, содержащим новые или обладающие элементами новизны положения и выводы, касающиеся вопросов теории и практики осуществления административных процедур государственного контроля (надзора) в сфере публичного управления, что свидетельствует о личном вкладе автора в развитие науки административного права и процесса.

Тем не менее, при наличии перечисленных мною достоинств представленного к защите исследования, ряд его положений носят дискуссионный характер и требует дополнительного пояснения соискателем в ходе защиты диссертации.

1. В положении № 3, вынесенном на защиту, в качестве центрального элемента административной контрольно-надзорной процедуры автором выделено контрольное (надзорное) мероприятие, являющееся новеллой федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Тем не менее в нем, как и в федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля», остаются многочисленные изъятия из сферы его применения, что влечёт за собой, в том числе и отход от предлагаемой федеральным законом «О государственном контроле» модели регулирования контрольно-надзорных процедур. Например, нормативно-правовые акты, регулирующие проведение государственного портового контроля, не содержат прямого указания на какие-либо контрольные (надзорные) мероприятия. В ходе публичной защиты соискателю рекомендуется дополнительно разъяснить свои взгляды на развитие административных контрольно-надзорных процедур, в частности, необходимо ли максимальное сближение их содержания с предлагаемой федеральным законом «О государственном контроле» моделью.

2. В рамках анализа нормативного правового регулирования федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) автором выдвигается тезис о необходимости построения в Российской Федерации двухуровневой системы правового регулирования административных процедур, в рамках которой существует общий закон об административных процедурах и специальные законы для процедур разных видов. Для оценки законов об административных процедурах на предмет охвата всех основных вопросов реализации государственного управления во взаимоотношениях с гражданами и организациями в теории административных процедур предложен «тройной тест», суть которого заключается в проверке законов на предмет фиксации принципов процедур, порядка реализации процедуры и материальные нормы об административных актах. В ходе исследования автором не осуществлено проверки федерального закона «О государственном контроле» в рамках такого «тройного теста», поэтому в ходе публичной защиты диссертации необходимо восполнить данный пробел.

3. В вынесенном на защиту положении № 7 автором сформулированы три критерия надлежащего оформления хода и результатов осуществления административных контрольно-надзорных процедур: документарный

(оформление административных актов в соответствии с установленными требованиями), информационный (критерий надлежащего уведомления участников процедуры и, при необходимости, согласования её с органами прокуратуры) и темпоральный (соблюдение процедурных сроков). Относительно последнего автором также заявляется о необходимости их фиксации в административных актах. С учётом последнего, не стоит ли в таком случае относить указанный критерий в разряд документарного, а также, если взглянуть более широко – не являются ли требования по надлежащему оформлению относимыми только к порядку оформления соответствующих актов?

4. В положении № 9, вынесенном на защиту, к последствиям ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур следует автором отнесены возникновение оснований для безусловной отмены принятых административных актов, а также возможности привлечения к административной ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора). Вместе с тем, приводимые в диссертации эмпирические данные свидетельствуют о широком использовании гражданами и организациями возможности обжалования решений и действий контролирующих субъектов, связанные, без сомнения и с ненадлежащим выполнением должностными лицами контрольно-надзорных органов своих обязанностей в ходе проведения проверок, наличием ошибок и недостатков в их работе, повлекших умаление законных прав и интересов контролируемых лиц. В связи с этим, необходимо пояснить, почему такое последствие как право на обжалование не включено автором в число последствий ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур.

Представленные замечания и вопросы, как уже указано выше, носят дискуссионный характер, и никак не влияют на общую положительную оценку проведенного С. А. Морозовым исследования.

Содержание диссертации С. А. Морозова соответствует профилю специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, в частности, разделам «Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество» (пункт 2); «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты» (пункт 5); «Правовое регулирование государственного управления в административно-политической сфере» (пункт 14); «Принуждение в публичном праве, в том числе административно-правовое» (пункт 15); «Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах» (пункт 16); «Административные процедуры и административные производства» (пункт 18); «Административные правонарушения и административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях» (пункт 19).

Диссертация С. А. Морозова может быть признана научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития административного права и процесса, а также государственного контроля (надзора).

Основные положения и выводы диссертации С. А. Морозова изложены в 14 научных публикациях, 6 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автореферат диссертации достаточно полно отражает основные выводы, положения и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании.

На основании вышеизложенного, представляется возможным сделать следующий итоговый вывод: диссертация Морозова Сергея Андреевича на тему «Административные процедуры государственного контроля и надзора в

сфере публичного управления» представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор заслуживает присуждение искомой ученой степени.

Официальный оппонент, доктор юридических наук,
доцент, декан юридического факультета,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права АНОО ВО
Центросоюза РФ «Сибирский университет
потребительской кооперации»

Давыдов Константин Владимирович

«7» мая 2025 г.

Сведения об официальном оппоненте:

Давыдов Константин Владимирович

Наименование организации, в которой работает официальный оппонент: автономная некоммерческая образовательная организация высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Сибирский университет потребительской кооперации»;

Должность: декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного и административного права;

Почтовый адрес: 630087, Новосибирская область, г. Новосибирск, пр. Карла Маркса, д. 26;

Телефон: 8 (383) 314-00-39;

Адрес электронной почты: davkon@yandex.ru

Электронный адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет»: <https://sibupk.ru>

